

Praktik “*PR Excellent*” Humas Pemerintah Daerah

Imon Dwi Budi Ajiyanto, Rachmat Kriyantono, Maulina Pia Wulandari

Program Magister Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik

Universitas Brawijaya Malang

imonajianto@student.ub.ac.id, rachmat_kr@ub.ac.id, mpiawulandari@ub.ac.id

Abstract

This study aims to describes the implications of the issuance of the Regulation of the Minister of Communication and Information Technology (Permenkominfo) no. 14/2016 on Local Government PR, especially districts / municipalities. Researcher explore how the perception of Government PR Officials, how the placement of Local Government PR on the structure of Local Government Organization (OPD) and how the practice excellent PR by Local Government PR based on the principles of Excellence Theory with the implementation of Permenkominfo regulating the form, type, nomenclature, merging affairs, organizational structure, duties and functions of Field of Communication and Information. The Excellence Theory is one of the theories in the field of PR studies and is an effective standard of PR and explains the ideal PR characteristics in an organization. Descriptive qualitative research method with in-depth interview data collection technique to the Communication and Information Management Officers and completed with document tracking. The results showed that the Communication and Information Management Officers have understood the regulation. However, not all Local Government have merged PR Division in the Dinkominfoas the implementation of Permenkominfo no. 14/2016. Placement of Local Government PR still variations in OPD structure of each Local Government. Although it is found that the excellent PR practice in general is good, but coordination needs to be done so that there is no overlapping in task distribution in Field of Communication and Information Management in Local Government.

Keywords: *Implementation, Local government, Public relations, Excellence Theory*

Abstrak

Tujuan penelitian ini mendeskripsikan implikasi Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) No. 14/2016 pada Humas Pemerintah Daerah (Pemda), khususnya kabupaten / kota. Peneliti menggali bagaimana persepsi pejabat kehumasan Pemda, bagaimana penempatan Humas Pemda pada struktur Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) dan bagaimana praktik “*PR Excellent*” oleh Humas Pemda berdasarkan prinsip-prinsip Teori *Excellence* dengan diterapkannya Permenkominfo yang mengatur penggabungan urusan, susunan organisasi, tipe, bentuk, nomenklatur, tugas dan fungsi Bidang Komunikasi dan Informatika. Teori *Excellence* merupakan salah satu teori dalam bidang kajian PR dan menjadi ukuran standar humas yang efektif serta menjelaskan karakteristik PR yang ideal dalam sebuah organisasi. Metode penelitian kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data wawancara mendalam kepada Pejabat Pengelola Komunikasi dan Informasi dan dilengkapi dengan penelusuran dokumen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pejabat pengelola komunikasi dan informasi telah memahami

regulasi tersebut. Namun belum semua Pemda menggabungkan urusan pemerintahan bidang komunikasi dan informatika sebagai implementasi Permenkominfo No. 14/2016. Penempatan Humas Pemda masih bervariasi pada struktur OPD masing-masing Pemda. Meski didapatkan bahwa praktik “PR *Excellent*” Humas PEMDA secara umum berjalan baik, namun koordinasi perlu terus dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pengelolaan bidang komunikasi dan informatika di PEMDA.

Kata Kunci: *Implementasi, Pemerintah Daerah, Humas, Teori Excellence*

<i>Submite</i>	: 05 Oktober 2017
<i>Review</i>	: 15 Nov 2017
<i>Accepted</i>	: 01 Jan 2018
<i>Surel Corespondensi</i>	: rebbekarisma@gmail.com

Pendahuluan

Artikel ini membahas implementasi Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) No. 14/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Bidang Komunikasi dan Informatika, terutama pada humas Pemerintah Daerah (Pemda) di kabupaten/kota. Permenkominfo ini sebagai upaya penguatan struktur humas Pemda sebagai pelaksanaan amanat Pasal 109 ayat 2 Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No.18/2016 tentang Perangkat Daerah (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2016a). Adabeberapa hal yang diatur dalam Permenkominfo ini yaitu penggabungan urusan, bentuk, tipe, susunan organisasi, nomenklatur, tugas dan fungsi bidang komunikasi dan informatika pada Dinas Komunikasi dan Informatika (Dinkominfo) (Budiman, 2017).

Penelitian ini penting dilakukan karena sejak peraturan ini ditetapkan oleh Kemenkominfo pada tanggal 18 Agustus 2016 dan diundangkan pada tanggal 1 September 2016, belum semua PEMDA telah mengimplementasikan peraturan tersebut. Berdasarkan peraturan ini, PEMDA harus menyesuaikan nomenklatur perangkat daerah bidang komunikasi dan informasi dengan Permenkominfo No. 14/2016 paling lambat enam bulan sejak diundangkan (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2016a).

Selain itu, implementasi Permenkominfo oleh masing-masing PEMDA cenderung beragam dan bergabungnya humas ke dalam Dinkominfo atau tetapnya posisi humas di bawah koordinasi Sekretariat Daerah (Setda), tergantung dari kebijakan masing-masing Pimpinan Daerah. Bahkan Menkominfo Rudiantara menyerahkan sepenuhnya kewenangan kepadamasing-masing Pemda dalam menempatkan bagian humasnya. “...Dinas Kominfo sekaligus juga humas

yang ada disitu. Tapi ada humasnya yang di Pimpinan Daerahnya. Nah ini tergantung kepada Dinas Kominfo sama humasnya lah, saya *nggak* ngatur sampai detail...”(Rudiantara, 2017).

Padahal Menkominfo Rudiantara mengatakan restrukturisasi atau penggabungan urusan kehumasan ke dalam OPD Dinkominfo sesuai Permenkominfo No. 14/2016 sebagai integrasi yang ideal bagi humas Pemerintah. Karena ada alur yang jelas, berawal dari kementerian di tingkat pemerintah pusat sampai yang paling bawah, yaitu kabupaten/kota. Sehingga humas pemerintah dapat dengan mudah menjelaskan saat masyarakat memerlukan informasi secara menyeluruh (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2015).

Selain itu, menurut Kasubdit Teknologi dan Infrastruktur *e-Government* Kemenkominfo Bambang Dwi Anggono, Bagian Humas Sekda dengan Dinkominfo merupakan satu rumpun urusan Pemerintahan yakni urusan Komunikasi dan Informatika. Sehingga jika ada dua OPD yang berbeda melaksanakan urusan yang sama adalah suatu kesalahan dan perlu dievaluasi kembali. Sementara pembentukan perangkat daerah dilakukandengan proses *assessment* melalui *score* variabel yang harus dipenuhi. Penghitungan *score* Dinas Kominfo itu salah satunya menggunakan variabel indikator kehumasan (Budiman, 2017).

Langkah-langkah di atas merupakan tindak lanjut dan upaya Pemerintah untuk menerapkan kebijakan dalam rangka memanfaatkan humas sebagai profesi strategis, yaitu revitalisasi kehumasan dalam menempatkan kembali bagaimana pentingnya fungsi dan peran humas di sebuah organisasi pemerintah, perubahan mendasar dan mengubah kinerja humas pemerintah yang disebut transformasi kehumasan dan konseptualisasi kehumasan sebagai upaya ideal bagi suatu lembaga (Bratakusumah, 2016).

Selain itu, Permenkominfo No. 14/2016 penting untuk dipedomani agar terwujud adanya sinergitas kelembagaan perangkat daerah dalam menjalankan berbagai fungsi yang menjadi kewenangan daerah yang berlandaskan UU No. 23/2014 tentang Pemda (Kementerian Komunikasi dan Informatika, 2016b). Apalagi dalam pembentukan OPD, Pemerintah telah melaksanakan hal tersebut berdasarkan delapan asas sesuai amanat Peraturan Pemerintah (PP) No. 18/2016 tentang Perangkat Daerah. Kedelapan asas tersebut antara lain asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah (Presiden RI, 2016). Sebagai integrasi yang ideal berdasarkan asas efektivitas dan

tata kerja yang jelas, Pemerintah berharap Lembaga Kehumasan Pemda pada Dinkominfo dapat lebih efektif dalam melaksanakan peran dan fungsinya. Sebab, tata kerja pada struktur yang sifatnya memudahkan dapat dilaksanakannya pengendalian yang jelas atas peran, tanggung jawab dan akuntabilitas komunikasi, standarisasi praktik manajemen dan profesional (Moss, Likely, Sriramesh, & Ferrari, 2016).

Menurut Moss, dkk (2016), konsep struktur yang ditemukan dalam studi *excellence* menurut Grunig, Grunig & Dozier (2002); Grunig (1992) berfokus pada membangun kerangka kerja yang luas untuk mendefinisikan apa yang merupakan “*excellence communication and public relations management*”, dengan penekanannya berpusat pada seberapa pentingnya struktur organisasi pada tingkat departemen. Bahwa struktur berfungsi untuk menentukan peran dan tugas praktisi agar dapat meningkatkan pengaruhnya dalam organisasi dan diperlukan struktur yang terbaik bagi organisasi humas yang memungkinkan melaksanakan tugas dan fungsi untuk mencapai tujuan organisasi (Grunig, 1992). Sehingga dengan kondisi tersebut dapat dikatakan sebagai praktik Public Relations *excellent* (PR *excellent*) sesuai teori *excellence* yang merupakan standar ideal dan efektivitas organisasi kehumasan (Kriyantono, 2014).

Demikian juga restrukturisasi atau penempatan humas pada struktur yang berbeda akan berpengaruh pada efektivitas humas. Dalam struktur kelembagaan, *Teori Excellence* mengatakan bahwa humas efektif jika memenuhi beberapa persyaratan (Grunig, dkk, 2002; Prastya, 2016), diantaranya humas memiliki akses ke koalisi dominan, memiliki bagian tersendiri, tidak digabung dengan divisi/bagian yang lain dan bukan pula disubordinasi oleh divisi lain / bagian yang lain, dilibatkan dalam pengambilan keputusan, dipimpin oleh manajer strategis dan melakukan komunikasi dua arah dan simeteris. Sehingga dari pendapat Grunig, dkk, (2002); Prastya (2016), penempatan humas pada struktur yang mempertimbangkan syarat di atas diyakini mampu meningkatkan efektivitas humas dan sebaliknya. Namun Moss, dkk (2016) mengingatkan bahwa struktur setiap saat ditentukan oleh *dominant coalition* yang ada di dalam organisasi.

Menurut Kriyantono (2015a) dari kajian teori *excellence* terdapat 10 prinsip standar dan efektivitas organisasi kehumasan yang dilahirkan kurang lebih tiga dekade terakhir, yaitu humas adalah: bagian *dominant coalition* yang dapat langsung berkomunikasi dengan manajemen puncak (*empowerment*); fungsi strategis manajemen (*involvement*); terintegrasi ke dalam satu

departemen sendiri (*integration*); harus melaksanakan fungsi manajemen komunikasi, bukan hanya teknisi komunikasi (*managerial*); fungsi manajemen yang terpisah dari fungsi manajemen yang lain (*independence*); bersifat simetris dua arah dalam menjalin relasi publik (*symmetrical model*); sistem komunikasi internal bersifat simetris dua arah (*symmetrical internal communication*); fungsi humas dilaksanakan dengan berdasarkan ilmu pengetahuan (*knowledge*); adanya diversitas peran dalam menjalankan fungsi (*rolediversity*); dan humas harus mengutamakan kode etik dan integritas profesi (*ethical publicrelations*).

Menurut beberapa pakar, teori *excellence* menentukan bagaimana melakukan hubungan masyarakat dalam situasi ideal (Pompper, 2004). Peran humas berkaitan dengan pemahaman ideal tentang apa yang seharusnya humas lakukan dalam sebuah organisasi, sedangkan fungsihumas lebih dipahami sebagai praktik humas dalam organisasi (Thurlow, Kushniryk, Yue, Blanchette, Murchland & Simon, 2016). Huang (2012) mengatakan efektivitas humas didefinisikan sebagai "sejauh mana hubungan masyarakat sebagai subsistem sosial sebuah organisasi, diberi sumber daya dan sarana tertentu, memenuhi tujuannya tanpa melumpuhkan sarana dan fungsinya sumber daya dan tanpa menempatkan keregangan yang tidak semestinya pada anggotanya".

Meski demikian, teori *excellence* belum tentu dapat diaplikasikan pada organisasi yang berbeda negara. Seperti pada penelitian-penelitian terdahulu, antara lain penelitian Wu, Taylor, & Chen (2001) di Taiwan, diketahui humas berkomitmen untuk melayani klien, fokus pada informasi positif tentang kilien, praktisi memahami nilai *two-ways communications* dan memilihnya sebagai model kedua yang paling banyak dipakai, humas mendukung tujuan kesuksesan dan prestasi pribadi praktisi, praktisi mengikat kesuksesan pribadi dengan kesuksesan klien atau organisasi. Sementara itu latar belakang pendidikan tinggi disebut diperlukan agar dapat melaksanakan praktik "PR *Excellent*". Kemudian penelitian Rhee (2004) di Korea Selatan didapat bahwa pengetahuan menjadi kunci praktisi humas melaksanakan praktik "PR *Excellent*" meski tidak semua prinsip teori humas global dapat diaplikasikan dalam praktik humas Korea Selatan.

Selanjutnya penelitian Lim, Goh & Sriramesh (2005) di Singapura yang meneliti sejauh mana strategi manajemen humas dalam mempraktikkan empat prinsip humas berdasarkan teori *excellence*. Diketahui humas di Singapura memiliki status yang lebih rendah dibandingkan

dengan periklanan dan pemasaran. Humas juga tidak digunakan sebagai alat bisnis strategis dan para humas profesional tidak mempraktikkan humas *excellence* karena kurang mendapatkan pelatihan humas strategis. Sementara Kent & Taylor (2007) menemukan bahwa praktik humas di Bosnia dipengaruhi oleh interpretasi budaya lokal di urutan tertinggi, diikuti dengan model press agentry, model pengaruh personal, model informasi publik, model asimetris dan model simetris (*excellence*). Sehingga didapatkan bahwa model komunikasi simetris sesuai teori *excellence* bukan model populer dalam praktik humas di Bosnia dan berbeda dengan apa yang dilakukan humas di Amerika, Inggris dan Kanada.

Di Indonesia, hasil penelitian Kriyantono (2015a), tentang humas Perguruan Tinggi (PT) membuktikan bahwa ada kesamaan dan ketidaksamaan penerapan Teori *Excellence* di Indonesia dan Barat. Beberapa prinsip diadopsi karena berlaku universal namun sebagian prinsip lainnya diterapkan sesuai konteks di Indonesia. PR sesuai konteks Indonesia dapat dilaksanakan menurut *local wisdom* atau kearifan lokal, oleh karena itu tidak perlu memasukan keseluruhan prinsip milik teori Barat ke dalam teori maupun praktik (Kriyantono & Mckenna, 2017).

Demikian pula penelitian Kriyantono (2017) yang menggunakan 10 prinsip teori *excellence* untuk membedakan praktisi PR dengan praktisi humas. Didapatkan bahwa praktisi PR cenderung memiliki keseimbangan prioritas antara publik internal dan eksternal, dibandingkan dengan praktisi humas; Praktisi PR cenderung menampilkan peran manajerial daripada praktisi humas; dan praktisi PR cenderung lebih *excellent* dari pada praktisi Humas. Penelitian Kriyantono (2017) juga kembali menegaskan bahwa di Indonesia, teori *excellence* masih mengadopsi sebagian, bukan seluruh prinsip, disesuaikan dengan konteks di Indonesia. Jadi ada kesamaan dan ketidaksamaan penerapan teori *excellence* di Indonesia dan Barat (Huang-Horowitz, 2012; Mc Quail, 2000).

Meskipun temuan Kriyantono (2017) menguatkan model humas karya Grunig & Hunt (1984) yaitu humas swasta dan humas pemerintah telah sama-sama mengimplementasikan model *two-ways communications* dan mengkonfirmasi bahwa praktik humas di Indonesia telah berkembang bersamaan perkembangan demokrasi di Indonesia. Hal yang sama dikatakan Djujan (2012) dalam penelitiannya yang menyoroti perubahan pergeseran paradigma PR setelah tahun 1999 serta tantangan praktik humas pemerintah akibat implementasi desentralisasi berdasarkan

UU No. 22/1999 yang direvisi menjadi UU No. 32/2004 tentang PEMDA yang kini telah mengalami revisi kedua kalinya menjadi UU No. 12/2008.

Tantangan yang dihadapi humas pemerintah daerah yaitu sumber daya manusia sebagai juru bicara, kelembagaan yaitu kedudukan humas dalam struktural humas serta praktiknya, infrastruktur pendukung kerja humas dan sinergitas antarpemerintah serta satuan kerja. Djusan (2012) memprediksi dengan otonomi daerah maka praktik humas pemerintah berbeda-beda antar daerah. Dalam tugas dan fungsinya, humas Pemda lebih menekankan pada pelayanan publik dengan memberikan informasi aktivitas yang dilakukan oleh pemerintah dan informasi yang tidak diperoleh masyarakat atau tidak tersedia di media massa (Sari, 2012). Hal tersebut sejalan dengan amanat UU No. 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Kusumawardani & Dalimonthe, 2016).

Putra & Melbourne (2008); Prastya (2016) menyebut praktik ideal humas di Indonesia belum maksimal dan masih sulit untuk dicapai. Sebab penelitian Putra & Melbourne (2008) menyoroti permasalahan-permasalahan dalam praktik humas yakni berkaitan dengan penempatan humas pada struktur organisasi dan pengembangan profesionalisme. Putra & Melbourne (2008) beralasan bahwa, belum ada konsep yang jelas bagaimana peran manajerial PR dan belum banyak literatur tentang *best practice* peran manajerial PR dalam konteks Indonesia.

Sementara Prastya (2016) mengatakan selain terkendala permasalahan struktural, yaitu mencakup infrastruktur (ilmu pengetahuan, alat dan teknologi) dan pembentukan struktur divisi humas di sebuah organisasi, juga mencakup cara pandang organisasi terhadap praktik humas, minimnya pemahaman organisasi mengenai humas, kurangnya pengetahuan praktisi humas mengenai peran manajerial, pemahaman pimpinan puncak mengenai humas, posisi, tugas, peran dan kewenangan.

Mengenai permasalahan penempatan humas banyak pimpinan manajemen menempatkan humas pada level yang sangat rendah, humas lebih banyak membantu bagian lain, contohnya seperti pemasaran, daripada yang independen (Putra & Melbourne, 2008), ditempatkan tidak secara proporsional, sehingga seringkali dianggap tumpang tindih dengan bidang lain (Yulianita, 2002). Banyak pimpinan organisasi puncak baik swasta maupun pemerintah, tidak melihat humas sebagai bagian penting dalam fungsi manajemen, walaupun pimpinan puncak menyadari arti penting humas dan memiliki bagian humas dalam organisasinya (Putra & Melbourne, 2008).

Misalnya posisi humas di suatu struktur organisasi Perguruan Tinggi (PT) tidaklah sama, tergantung pada bagaimana perhatian dan keinginan pimpinan memandang peran humas itu penting atau tidak (Nasution, 2006).

Padahal seharusnya humas ditempatkan pada posisi atas pada level struktur organisasi, sebab praktisi humas penting untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan melaksanakan peran manajerial (Childers, 1989). Demikian juga apabila humas sebagai bagian *dominant coalition*, maka humas harus ditempatkan di bawah pimpinan, di level puncak dalam struktur organisasi (Depari, 1994; Rachmadi, 1994; Effendy, 1986). Sesuai dengan sifat komunikasi yang *omnipresent* atau *ubiquity*, yaitu ada dimana-mana dan kapan saja, humas seperti aliran “darah” dalam tubuh atau organisasi agar dapat berkoordinasi dan bekerja sama (Husni, Sugiyanto, & Nurnisya, 2017). Dengan hal tersebut peran humas diharapkan dapat menjadi mata dan telinga serta tangan kanan bagi top manajemen dalam organisasi/lembaga (Sari, 2012). Oleh karena itu, manajemen puncak akan memberi tempat semestinya jika humas dianggap penting dan berkontribusi signifikan kepada organisasi, begitu juga sebaliknya (Husni, dkk, 2017).

Dengan penempatan humas pada posisi strategis, humas dapat memberi masukan informasi atau sampaikan kebijakan pada tingkat level puncak / pimpinan (Rachmadi, 1994). Sementara itu dengan keterlibatan humas dalam pengambilan keputusan dapat dipahami oleh praktisi humas, apa alasan pengambilan keputusan tersebut dan dapat juga merencanakan dan melaksanakan program kerja untuk mendukung setiap kebijakan perusahaan, sehingga dalam manajemen lembaga publik, partisipasi dalam pengambilan keputusan juga menjadi pergeseran paradigma utama bagi lembaga publik yang secara signifikan bermanfaat positif (Nyhan, 2015). Partisipasi dalam pengambilan keputusan tak hanya sebagai keinginan manajer untuk melibatkan pegawai dalam pengambilan keputusan, tetapi juga adanya persepsi oleh mereka bahwa keterlibatannya itu sangat berarti (Nyhan, 2015). Sebab secara teoritis keterlibatan humas dalam manajemen strategis seperti pembuatan keputusan merupakan hal penting dan mengindikasikan ciri khas humas yang sangat baik (J. E. Grunig & Grunig, 2008). Tetapi untuk memiliki akses pimpinan puncak, humas yang memiliki posisi rendah harus memenuhi persyaratan untuk menjadi humas yang profesional dan memiliki kualifikasi yang kompeten. Sehingga saat berada di *dominant coalition* humas dapat efektif melaksanakan tugasnya (Putra & Melbourne, 2008).

Disimpulkan dari beberapa penelitian di atas bahwa teori *excellence* sebagai standar ideal dan efektivitas humas belum tentu dapat diaplikasikan pada organisasi yang berbeda negara. PR sesuai konteks Indonesia dapat dilaksanakan menurut *local wisdom* atau kearifan lokal, pendidikan tinggi dan pengetahuan diperlukan sebagai kunci agar dapat melaksanakan praktik “PR *Excellent*”, praktisi PR cenderung menampilkan peran manajerial daripada praktisi humas dan praktisi PR cenderung lebih *excellent* dari pada praktisi Humas. Selain itu, dengan otonomi daerah dimungkinkan maka praktik humas pemerintah berbeda-beda antar daerah.

Kondisi tersebut membuat peneliti tertarik meneliti humas PEMDA yaitu terkait di implementasikannya Permenkominfo No. 14/2016 yang mengatur penggabungan urusan bidang komunikasi dan informasi terhadap praktik “PR *Excellent*” humas Pemda dalam struktur OPD di Indonesia. Peneliti berasumsi sesuai penelitian-penelitian yang telah di paparkan diatas, bahwa prinsip-prinsip teori *excellence* tidak diterapkan seluruhnya atau sebagian saja dalam praktik humas PEMDA sesuai konteks Indonesia yang dilaksanakan menurut kearifan lokal. Peneliti juga berasumsi sesuai hasil penelitian bahwa dengan otonomi daerah maka implementasi Permenkominfo No. 14/2016 terhadap penempatan humas PEMDA berbeda-beda antar daerah. Data menunjukkan sejak diimplementasikan Permenkominfo No.14/2016, tidak semua PEMDA menempatkan humas PEMDA pada Dinkominfo. Untuk mengetahui kebenaran asumsi tersebut, perlu dilakukan kajian ilmiah secara menyeluruh. Untuk itu, kajian ini penting dilaksanakan karena sejak implementasi Permenkominfo No. 14/2016 pada akhir tahun 2016 belum pernah dilaksanakan evaluasi. Sehingga hasil kajian ini diharapkan mampu mengurai permasalahan yang terjadi sebagai evaluasi dan merekomendasikan langkah-langkah apa yang akan diambil bagi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah dalam implementasi Permenkominfo No. 14/2016 ke depan.

Metode

Metode yang digunakan adalah metode kualitatif analisis deskriptif, tujuannya membuat deskripsi secara sistematis, faktual dan akurat tentang suatu keadaan atau fenomena secara apa adanya atau sesuai dengan fakta-fakta (Kriyantono, 2006); (Sukmadinata, 2009). Analisis datanya berupa kata-kata lisan atau tertulis dan mempertimbangkan masukan ataupun pendapat orang lain yang juga disebut sebagai narasumber (Sukmadinata, 2009). Oleh karenanya, untuk mendapatkan

pendapat berupa kata-kata lisan maupun tertulis, peneliti melakukan wawancara terkait implementasi Permenkominfo No. 14/2016 di masing-masing instansinya.

Peneliti mewawancarai para Kepala Bagian/Sub Bagian atau Bidang/Kepala Seksi dan Kepala Dinkominfo sebagai Pejabat yang mengelola Bidang Komunikasi dan Informatika Pemerintah Daerah di beberapa Pemerintah Daerah, antara lain Kepala Bagian Humas dan Protokol Setda Kota Tegal, Kepala Bidang Humas dan Informasi Komunikasi Publik Dinkominfo Kabupaten Purbalingga, Kepala Seksi Humas dan Komunikasi Publik Dinkominfotik Kabupaten Brebes, Kepala Dinkominfo Kabupaten Banjarnegara, Kepala Dinkominfo Kota Surabaya dan Kepala Dinkominfo Kabupaten Bojonegoro. Pemilihan informan didasarkan kemudahan akses dan kesediaan informan untuk diwawancarai. Pemilihan informan dalam penelitian ini disesuaikan dengan tujuan penelitian yang ingin dicapai.

Wawancara dilaksanakan antara bulan Mei-November 2017 dilaksanakan dengan tatap muka dan melalui email dan *internet message*. Wawancara email dan *internet message* ini dilaksanakan karena jarak yang jauh antara peneliti dengan informan sehingga memudahkan pengumpulan data (Evans, Twomey, & Talan, 2011; Mann & Stewart, 2000) dikutip Kriyantono, (2015b). Selain wawancara, peneliti melakukan studi pustaka/kajian dokumen berupa dokumen publik yang dimuat di website dan berita-berita yang bertujuan untuk mendapatkan informasi yang mendukung analisis dan interpretasi data (Kriyantono, 2006).

Data diklasifikasikan ke dalam kategori-kategori tertentu yang berpedoman pada teori *excellence*, yang mempertimbangkan kesahihan (kevalidan), dengan memperhatikan kompetensi subjek penelitian dan tingkat autentisitasnya (Kriyantono, 2006). Selain itu, kategori-kategori yang digunakan bisa bertambah atau berkurang disesuaikan dengan data di lapangan. Penelitian ini merupakan langkah awal dalam menganalisa penerapan Permenkominfo No. 14/2016 dan dapat dikembangkan lebih lanjut dengan pengembangan metode dan keluasan studi. Contohnya survey dengan populasi seluruh Humas Pemerintah Daerah yang telah menerapkan Permenkominfo No. 14 Tahun 2016 dan daerah yang belum. Karenanya penelitian ini tidak bermaksud menggeneralisasi data, hanya menggambarkan persepsi dan pandangan informan, bukan mencerminkan situasi keseluruhan praktik humas dalam tata kelola komunikasi di Pemerintah Daerah di Indonesia secara keseluruhan.

Hasil dan Pembahasan

Persepsi tentang Permenkominfo No. 14 Tahun 2016

Permenkominfo No. 14/2016 yang mengatur penggabungan urusan, susunan organisasi, bentuk, tugas dan fungsi, tipe, nomenklatur Humas Pemda dilandasi Perpres No. 54 Tahun 2015 pasal 18 dan pasal 19. Pasal 18 menyebut Dirjen Informasi dan Komunikasi (IKP) Publik mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di Bidang Pengelolaan IKP. Sementara pasal 19 mengatur dalam pelaksanaan tugas sesuai pasal 18, Dirjen IKP menyelenggarakan salah satunya fungsi peningkatan peran media publik, perumusan kebijakan di bidang pengelolaan dan penyebaran informasi publik, serta pengembangan lembaga kehumasan dan informasi pemerintah. Sementara berdasarkan UU No. 39/2008 dan UU No. 23/2014 mengelompokkan urusan komunikasi dan informatika sebagai urusan Wajib non pelayanan dasar. Selanjutnya komponen urusan kongkruen komunikasi dan informatika, didalamnya ada kehumasan yang termasuk urusan komunikasi dan informatika, yang menjadi bagian dari fungsi IKP.

Dalam menetapkan kelembagaan perangkat daerah didalamnya termasuk perencanaan anggaran, Pemerintah Daerah menggunakan Hasil Pemetaan Urusan Pemerintah Bidang Komunikasi dan Informatika sesuai Permenkominfo No. 13/2016. Hasil perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/kota bidang komunikasi dan informatika. Penghitungan variabel setelah dikalikan dengan faktor kesulitan geografis hasilnya menjadi pemetaan urusan pemerintah bidang komunikasi dan informatika. Untuk memahami penerapan Permenkominfo No. 14 Tahun 2016 di tingkat kabupaten/kota yang dilaksanakan sejak akhir 2016, perlu dikaji bagaimana persepsi ataupun pandangan Pejabat Humas Pemerintah Daerah terhadap Permenkominfo karena tidak semua Pemerintah Daerah menerapkan Permenkominfo tersebut.

Kepala Bidang Humas dan IKP Dinkominfo Kabupaten Purbalingga mengatakandengan adanya Permenkominfo No. 14/2016, menuntut Humas untuk berada di dalam OPD Dinkominfo, terpisah dari OPD Setda. “Sejatinya penggabungan Humas ke dalam OPD karena merujuk pada UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Demikian juga dalam rangka mendukung dan mempercepat penyampaian informasi berkaitan dengan kebijakan dan program pemerintah sebagaimana tertuang dalam Inpres No. 9/2015 tentang Pengelolaan Komunikasi Publik”.

Ditambahkannya, humas yang bernaung di bawah Dinkominfo di dalam menjalankan fungsi diseminasi informasi kepada publik lebih solid dengan bidang lainnya. Sebab Bidang Informatika dan Bidang Statistik yang saat ini berada dalam satu atap, mendukung jaringan dan menyediakan data pendukung yang diperlukan oleh humas saat meramu informasi yang akan disebarkan kepada publik. Seperti sarana dan prasarana, aplikasi, internet, statistik yang terkait kebutuhan data.

Kepala Seksi Hubungan Masyarakat dan Komunikasi Publik Bidang Komunikasi dan Kehumasan Dinkominfo Kabupaten Brebes mengatakan Kabupaten Brebes sesuai hasil pemetaan berkategori Sedang telah mengimplementasikan Permenkominfo No. 14/2016 sebagai dasar penempatan Humas Pemerintah Daerah dalam Dinkominfo. Sesuai Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Brebes No. 5/2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Brebes dan Peraturan Bupati (Perbup) tahun 2016 tentang Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Jabatan Struktural Perangkat Daerah Kabupaten Brebes, Humas ditempatkan di salah satu Bidang dari dua Bidang di Dinkominfo yaitu Bidang Komunikasi dan Kehumasan. Terdapat Seksi Humas dan Komunikasi Publik dan Seksi pengelolaan Informasidan Diseminasi di bawah Bidang Komunikasi dan Kehumasan. Senada dengan apa yang diungkapkan Humas Kabupaten Purbalingga, Humas Kabupaten Brebes dalam berkoordinasi dengan bidang lain lebih mudah. Namun sarana dan prasarana *Information Technology* (IT) dan anggaran menjadi kendala.

Kepala Bagian Humas dan Protokol Setda Kota Tegal menyatakan bahwa memang dasar hukum Humas Pemerintah Daerah masuk Dinkominfo kuat. Namun pimpinan puncak yakni Walikota berkehendak agar Bagian Humas dan Protokol tetap berada di OPD Setda. "Pimpinan bagaimana memandang Bagian yang penting harus menjadi orang pertama yang bisa berhubungan langsung dengan Walikota. Kalau Kepala Bagian bisa langsung berhubungan, tetapi kalau Kepala Bidang tidak mungkin karena harus lewat Kepala Dinas. Apalagi wacana Kepala Dinas Kominfo tidak menjadi juru bicara Walikota".

Hal yang sama dikatakan oleh Kepala Dinkominfo Kota Surabaya, bahwa sesuai analisis Walikota Surabaya, masih menganggap ada kebutuhan untuk Humas tidak digabung dengan Dinkominfo. Diakuinya sesuai dengan aturan berdasarkan UU, PP dan Permenkominfo, Humas itu masuk ke dalam Dinkominfo, sehingga ia pun jika diberikan pilihan maka ia lebih memilih Humas dijadikan satu dengan Dinkominfo. Meskipun tidak digabung, sudah ada pembagian

tugas diantara Bagian Humas Setda Kota Surabaya dan Dinkominfo Kota Surabaya. Sehingga diharapkan Bagian Humas fokus pada tugas Humas dalam mengakses langsung ke *dominant coalition*.

Kepala Dinkominfo Kabupaten Bojonegoro mengatakan Kabupaten Bojonegoro tidak menerapkan Permenkominfo No. 14 Tahun 2016. Pihaknya telah membahas di Tim OPD saat pembentukan OPD di akhir tahun 2016 bahwa peran Humas adalah juru bicara pimpinan (jubir) sedangkan Kominfo lebih banyak pada sumber daya komunikasinya, yaitu bagaimana menyiapkan sumber daya komunikasi, yang terdiri dari pengelola dan pengguna. “Pengelola adalah internal kita birokrasi dan pengguna adalah masyarakat. Bagaimana membuat masyarakat itu mentalnya terevolusi, bukan masyarakatnya yang mengeluh tetapi bagaimana masyarakat yang memberikan aspirasi dan ide. Dan itu perlu tersubstansi dan terukur”.

Sedangkan Kepala Dinkominfo Kabupaten Banjarnegara memandang nomenklatur OPD Bidang Kominfo sudah sesuai dengan Permenkominfo No. 14/2016. Sesuai UU No. 23/2014, sesuai OPD baru Bidang Kominfo pada Dinhubkominfo yang kemudian berubah menjadi Dinkominfo. Secara teoritis, penempatan humas harus sesuai dengan sifat komunikasi yang *omnipresent* atau *ubiquity*, yaitu ada dimana-mana dan kapan saja atau humas seperti aliran “darah” dalam tubuh atau organisasi agar dapat berkoordinasi dan bekerja sama (Husni, dkk, 2017). Dengan hal tersebut peran humas diharapkan dapat menjadi mata dan telinga serta tangan kanan bagi top manajemen dalam organisasi / lembaga (Sari, 2012). Oleh karena itu, manajemen puncak akan memberi tempat semestinya jika humas dianggap penting dan berkontribusi signifikan kepada organisasi, begitu juga sebaliknya (Husni, dkk, 2017). Demikian juga seharusnya profesi strategis yang dimiliki oleh humas wajib dimanfaatkan dalam lingkup birokrasi atau pemerintahan di Indonesia (Kusumawardani & Dalimonthe, 2016).

Banyak pimpinan organisasi, baik swasta maupun pemerintah, tidak melihat humas sebagai bagian penting dalam fungsi manajemen walaupun mereka menyadari arti penting humas dan mereka memiliki bagian humas dalam organisasinya (Putra & Melbourne, 2008). Misalnya posisi humas di suatu struktur organisasi Perguruan Tinggi (PT) tidaklah sama, tergantung pada bagaimana perhatian dan keinginan pimpinan memandang peran humas itu penting atau tidak (Nasution, 2006).

Demikian hal yang harus dimiliki oleh Humas yakni akses langsung ke dalam kelompok dominan. Sehingga Humas dapat melaksanakan perannya menyampaikan masukan kepada pimpinan tertinggi (Kriyantono, 2014). Masukan-masukan yang diberikan oleh Humas berupa hal-hal yang melibatkan publik, nilai-nilai dan pengambilan keputusan secara etis (Bowen, Rawlins, & Martin, 2010). Sehingga dengan mengambil bagian dari *dominantcoalition* maka efektivitas organisasi diharapkan mampu tercapai (Grunig, 1992).

Data di lapangan memperlihatkan Humas Pemerintah Daerah yang tidak bergabung kedalam Dinkominfo mampu memperkuat penjelasan teoritis ini, yaitu Kepala Bagian Humas dan Protokol Setda Kota Tegal mengatakan bahwa bagaimana Pimpinan memandang Bagian yang penting harus menjadi orang pertama yang bisa berhubungan langsung dengan Walikota. Kalau Kepala Bagian bisa langsung berhubungan, tetapi kalau Kepala Bidang tidak mungkin karena harus melewati Kepala Dinas.

Posisi Humas Pemerintah Daerah

Peran dan fungsi humas sangat penting bagi sebuah organisasi. Berdasarkan teorisisistem, humas memiliki kemampuan mempengaruhi berfungsinya keseluruhan sistem organisasi (Laborde, 2005). Almaney (1947) menyebut humas merupakan bagian dari struktur organisasi, yang dapat menciptakan kesinambungan antar subsistem di dalam organisasi melalui fungsi dan perannya. Fungsi dan peran PR memberi sumbangsih dalam menciptakan keseimbangan sistem di dalam sebuah struktur organisasi.

Sementara Grunig & Hunt (1984); Grunig & Grunig (2008) mengatakan PR merupakan “*management of communications between an organization and its public*”, yang mengkonstruksi dan mempertahankan hubungan atau relasi yang harmonis dan bermanfaat serta saling menguntungkan antara organisasi dengan publik sebagai kontribusi yang dapat mempengaruhi kesuksesan atau kegagalan organisasi (Gregory, 2005; Cutlip, Center, & Broom, 1978; (Kriyantono, 2014). Dengan harapan hubungan harmonis tersebut membentuk citra positif (Husni, dkk, 2017) dan reputasi (Gregory, 2004).

Kesuksesan dan kegagalan organisasi merupakan tanggung jawab kewenangan dan kekuasaan manajer lini (Husni, dkk, 2017). Sebagai fungsi manajemen komunikasi, humas

sebagai *supporting unit* (Husni, dkk, 2017), agar organisasi mencapai tujuan-tujuannya melalui komunikasi yang efektif dan relasi-relasi yang konstruktif (Kriyantono, 2015b).

Sebagai pusat aktivitas, efektivitas pelaksanaan kinerja PR yang memiliki kedudukan dalam organisasi (Husni, dkk, 2017), tidak hanya dapat diperoleh dengan cara melaksanakan persiapan dan mengaplikasikan program kerja PR dengan tepat dan sebaik-baiknya. Peran PR sebagai alat vital bagi manajemen strategis (Dozier, Grunig, & Grunig, 1995), juga tergantung kedudukan, peranan dan tugas serta fungsi humas dalam sebuah organisasi yang dianggap sangat penting (Kusumawardani & Dalimonthe, 2016). Dilihat dari peran dan fungsi PR yang penting, penempatan PR pada struktur organisasi merupakan hal yang rasional (Cutlip, dkk, 1978). Sementara tujuan organisasi harus dibuat secara efisien dan efektif sehingga dengan penempatan PR yang tepat pada struktur organisasi, dapat mendukung arah gerak dan kinerja PR di organisasi (Ashkenas, Ulrich, Jick, & Kerr, 2002). Untuk itu, PR seharusnya ditempatkan pada level atas di dalam suatu organisasi atau level strategis (Cutlip, dkk, 1978). Kemudian menurut Grunig, dkk (2002), humas memiliki bagian sendiri, tidak digabung dengan divisi / bagian lainnya, masuk dalam struktur atas (*dominant coalition*), humas dilibatkan dalam pengambilan keputusan oleh *dominant coalition*. Dengan implementasi Permenkominfo No. 14/2016, menunjukkan penempatan humas Pemerintah Daerah di beberapa daerah bervariasi atau beragam. Data di lapangan dan tinjauan dokumen ditemukan empat posisi humas pada struktural OPD:

1. Humas yang ditempatkan di Bagian sendiri pada struktur OPD Setda, seperti Pemerintah Kota Surabaya dengan nomenklatur Bagian Hubungan Masyarakat (Peraturan Walikota (Perwal) Surabaya No. 44/2016 tentang Kedudukan Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Surabaya).
2. Humas yang ditempatkan satu Bagian bersama Sub Bagian Protokol seperti di Pemerintah Kota Tegal (Perwal No. 16/2016 tentang Susunan Organisasi, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Staf Ahli & Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tegal) dengan nomenklatur Bagian Humas dan Protokol.
3. Humas yang ditempatkan di Sub Bagian pada Bagian OPD Setda seperti Sub Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol Bagian Umum Setda Kabupaten Banjarnegara (Pemerintah Kabupaten Banjarnegara, 2017)

4. Humas yang ditempatkan pada Bidang di bawah koordinasi OPD Dinas Kominfo seperti Kabupaten Brebes (Bidang Komunikasi dan Kehumasan sesuai Peraturan Bupati (Perbup) No. 102/2016 tentang Tugas, Fungsi dan Uraian Tugas Jabatan Struktural Perangkat Daerah Kabupaten Brebes) dan Kabupaten Purbalingga (Bidang Humas dan IKP sesuai Perbup No.90/2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinkominfo Kabupaten Purbalingga). Nomenklatur Bidang Kehumasan juga berbeda. Misal di Kabupaten Brebes nomenklaturnya Bidang Komunikasi dan Kehumasan Dinkominfotik. Sedangkan di Kabupaten Purbalingga nomenklaturnya Bidang Humas dan IKP Dinkominfo.

Dari empat posisi penempatan Humas Pemerintah Daerah di struktur OPD diatas, sesuai pandangan (Grunig, 1992), Pemkot Surabaya menempatkan humasnya pada bagian sendiri. Yakni Bagian Humas Setda Pemkot Surabaya. Sementara humas lainnya masih digabung dengan Sub Bagian Protokol di bawah koordinasi Bagian Humas dan Protokol Setda seperti di Pemkot Tegal dan digabung dengan Seksi Komunikasi di bawah koordinasi Dinkominfo seperti di Pemerintah Kabupaten Brebes. Bahkan di Kabupaten Banjarnegara, humas ditempatkan menjadi Subbagian bersama protokol di bawah Bagian Umum. Selain Sub Bagian Humas dan Protokol Bagian Umum mengkoordinir Sub Bagian Tata Usaha (TU) dan Sub Bagian Rumah Tangga. Juga ditemukan bahwa Humas pemerintah daerah umumnya berada di eselon III (Bagian/Bidang). Kecuali untuk Sub Bagian Humas dan Protokol Bagian Umum Setda Kabupaten Banjarnegara berada di eselon IV. Hal tersebut menunjukkan humas pemerintah daerah tidak berada pada struktur yang tinggi. Struktur tinggi dalam OPD adalah eselon II, setingkat Kepala Dinas.

Dengan posisi tersebut, tanggung jawab Humas Pemerintah Daerah langsung kepada Kepala Daerah dapat dilakukan oleh Humas di posisi Bagian sendiri atau satu Bagian bersama dengan Sub Bagian Protokol. Misalnya Bagian Humas Setda Pemkot Surabaya, Bagian Humas dan Protokol Setda Kota Tegal dan Bagian Humas dan Protokol Setda Kabupaten Bojonegoro.

Humas Pemkot Tegal mengatakan bisa langsung berhubungan dengan pimpinan dan memiliki akses yang mudah kepada pimpinan puncak. Meskipun tugas sebagai juru bicara belum berjalan maksimal, tetapi dalam rapat-rapat pengambilan keputusan pihaknya selalu ikut serta. Humas Pemkot Tegal beralasan menjadi juru bicara selain memiliki keterampilan dan kemampuan dalam berkomunikasi, juga diperlukan wawasan yang luas tentang perkembangan

terkini. Selain itu, dalam memberi masukan juga ada landasan yang kuat. Sebagai Humas telah mempersiapkan data-data yang berupa analisis berita-berita dari media maupun data pendukung lainnya.

Sementara Humas Kabupaten Brebes menyebut pada posisi saat ini yang berada dibawah koordinasi Dinkominfo, dalam pelaksanaan pertanggungjawaban dilaksanakan secara berjenjang dimulai dari Kepala Seksi Humas dan Komunikasi Publik, naik ke Kepala Bidang Komunikasi dan Kehumasan, kemudian naik ke Kepala Dinkominfo dan baru naik ke Bupati atau pimpinan puncak. “Dulu waktu di Setda dari Kasubag naik ke Kabag, bisa langsung ke Bupati”. Untuk tugas juru bicara pimpinan, seharusnya dilaksanakan oleh Kabid namun karena Kabid bukan berasal dari orang yang mengerti atau tidak punya *background* komunikasi, sehingga juru bicara di *handle* oleh Kasie. Kasie Humas dan Komunikasi Publik mengatakan “Juru bicara harusnya eselon lebih tinggi, selama ini yang bertemu wartawan ya kami. Dikhawatirkan kalau kami bicara namun tidak sesuai nanti menjadi masalah, atau berbicara kedia tetapi disepelekan oleh atasan”. Eselon Kasie adalah eselon IV sedangkan Kabideselonnya adalah III. Untuk itu, untuk mengantisipasi hal tersebut, ia berinisiatif menjembatani Bupati dengan wartawan dalam press conference atau *stop door*. Apalagi berkaitan dengan permasalahan pelurusan berita di media massa. Sementara untuk kegiatan rapat-rapat dalam pengambilan keputusan, pihaknya tidak selalu diikutsertakan. Biasanya cukup dihadiri oleh Kepala Dinas, namun informasi hasil rapat belum tentu diinformasikan oleh Kepala Dinas kepada bawahannya.

Temuan ini jika dikaitkan dengan teori *excellence* (Grunig, 2002), keterlibatan humas dalam proses manajemen, melakukan perencanaan strategis (Grunig, 1992), pengambilan keputusan secara objektif oleh humas yang terlibat dalam fungsi manajemen strategis dimungkinkan dapat terjadi (Bowen, dkk, 2010). Sehingga (Kriyantono, 2014a) menyebut hasil keputusan diharapkan lebih baik karena didasarkan perspektif humas yang pada akhirnya mempengaruhi kualitas hubungan organisasi dengan publik.

Di Humas Pemerintah Daerah posisi dalam struktur masih bervariasi, tidak seragam dan ada yang bersama Sub Bagian dalam satu Bagian atau Seksi lain dalam satu Bidang. Padahal merujuk pada (Bowen, dkk, 2010), fungsi humas memiliki otonomi sendiri dan tidak tercampur dengan fungsi-fungsi organisasi lainnya. Dengan fungsi yang terintegrasi, *publicrelations* memiliki akses dan kewenangan di semua tingkatan dan fungsi organisasi. Humas juga idealnya

adalah fungsi yang terpisah dari fungsi lain, yakni humas harus mempunyai departemen sendiri yang menjadi bagian dari manajemen strategis (Grunig, 1992). Kriyantono (2014); Bowen, dkk, (2010) menyatakan terpisahnya humas dari fungsi organisasi lainnya seperti *marketing*, *humas resources development*, ataupun keuangan bertujuan untuk mencegah percampuran dengan manajemen lain ke dalam peran dan tanggung jawab manajemen komunikasi.

Temuan lainnya Humas Pemerintah Daerah belum ditempatkan dalam struktur atas. Padahal semakin tinggi strukturnya, maka humas lebih mudah mendapatkan akses dan dilibatkan dalam pengambilan keputusan (Grunig, dkk, 2002; Kriyantono, 2014; Kriyantono, 2015a). Namun untuk menjadi bagian koalisi dominan dan dapat terlibat dalam koalisi dominan, kemampuan humas harus ditingkatkan. Mulai dari meningkatkan pengalaman, profesionalisme maupun pendidikan (Grunig, 1992). Putra & Melbourne (2008) juga menyoroti permasalahan-permasalahan dalam praktik humas yakni berkaitan dengan penempatan humas pada struktur organisasi dan pengembangan profesionalisme. Selain itu penempatan humas Pemda yang beragam antardaerah sesuai dengan apa yang sampaikan Djusan (2012), yaitu setiap daerah merupakan daerah otonomi yang mempunyai wewenang mengatur urusan pemerintahan sesuai UU No. 32/2004 tentang Pemda yang telah mengalami revisi kedua kalinya menjadi UU No. 12/2008, maka praktik humas pemerintah berbeda-beda antar daerah.

Pembagian Tugas Humas dan Dinkominfo

Sesuai UU No. 23/2014, bahwa Kominfo merupakan urusan wajib non pelayanan dasar, yang dapat dibentuk dan disusun Dinas sendiri (atau digabung sesuai rumpun). Dinkominfo mencakup diantaranya sub urusan IKP dan salah satu fungsi IKP adalah Kehumasan (UU No. 39/2008, Perpres 54/2015 yang selanjutnya diterapkan dalam UU No.23/2014, PP No. 18/2016 dan Permenkominfo No. 14/2016). Dalam pelaksanaannya, beberapa Pemerintah Daerah masih memisahkan humasnya di bawah koordinasi Setda, tidak digabung di bawah koordinasi Dinkominfo sesuai Permenkominfo No. 14 Tahun 2016.

PR menurut Grunig & Hunt (1984) adalah bagian dari manajemen komunikasi antara organisasi dan publiknya. Manajemen komunikasi terdapat pada masing-masing Humas dan Dinkominfo yang belum mengimplementasikan Permenkominfo No. 14/2016 dengan berbagai pertimbangan. Pertanyaannya yang muncul apakah praktik Humas dan Dinkominfo tumpang

tindih? Kepala Dinkominfo Kota Surabaya menolak hal tersebut. Meskipun tidak digabung, sudah ada pembagian tugas diantara Bagian Humas dan Dinkominfo. Sehingga Humas fokus pada tugas Humas dalam mengakses langsung ke *dominant coalition*. Kepala Dinkominfo Kota Surabaya mengatakan “Kami pun ketika menentukan tidak digabung, harus ada pembagian yang jelas. Sebenarnya Humas mengerjakan apa, kominfo mengerjakan apa. Karena di dalam PP maupun Permen itu sudah jelas, rincian tugas dan kewenangannya masing-masing”. Setelah pembagian jelas, juga ditindaklanjuti dengan koordinasi. “Jadi diperlukan koordinasi dan komitmen sehingga tidak terjadi ada perselisihan”.

Kepala Bagian Humas dan Protokol Setda Kota Tegal juga mengatakan antara Bagian Humas dan Dinkominfo telah dilaksanakan pembagian tugas dan peran. Sehingga terjadinya tumpang tindih tidak perlu dikhawatirkan. Dinkominfo memiliki Bidang Komunikasi dan Informasi yang tugasnya lebih memberdayakan kelompok informasi masyarakat (KIM), kemudian yang khusus publikasi informasi di luar media *mainstream*. Bahkan Dinkominfo lebih menangani sisi infrastruktur, jaringan, aplikasi seperti *e-government*, *smartcity* dan bidang informasi dan komunikasi dengan melibatkan masyarakat.

Lebih lanjut dikatakan Kepala Bagian Humas dan Protokol Setda Kota Tegal, Dinkominfo tidak berkaitan dengan tugas humas, KIM dengan kaitannya penyampaian informasi melalui budaya atau publikasi kebijakan pemerintah melalui kesenian. “Humas cenderung lebih membangun hubungan dengan media. Kalau kita tetap yang *mainstream*, lebih pada pencitraan, pemberitaan, komunikasi dan publikasi dengan media luar *banner*, spanduk dan media konvensional dan *new media*”.

Kepala Dinkominfo Kabupaten Banjarnegara mengatakan tugas-tugas yang sepadan telah dilebur ke Dinkominfo. Implikasinya Sub Bagian Santel dan Bidang Statistik dipindah dibawah koordinasi Bappeda. Sementara Sub Bagian Humas dan Protokol dibawah koordinasi Bagian Umum Setda. Ditegaskan Kepala Dinkominfo Kabupaten Banjarnegara, dengan struktur OPD Sub Bagian Humas dan Dinkominfo Kabupaten Banjarnegara tidak ada tumpang tindih dalam hal tugas masing-masing OPD.

Sesuai pendapat Kriyantono (2015a), proposisi dapat dibangun berdasarkan kecenderungan pola-pola hubungan antardata. Dalam penelitian ini dapat diperoleh dari persepsi dan pendapat informan terkait implementasi Permenkominfo No. 14 Tahun 2016. Antara lain:

1. Pejabat pengelola Bidang Komunikasi dan Informatika Pemerintah Daerah cenderung telah memahami Permenkominfo No. 14/2016.
2. Jika Pimpinan Daerah memandang humas adalah bagian yang penting, humas cenderung ditempatkan pada struktur yang tinggi, memiliki akses yang mudah ke *dominant coalition* dan memiliki bagian sendiri pada struktur OPD.
3. Tugas manajerial cenderung dapat dilaksanakan dengan baik oleh humas Pemda jika posisi Humas Pemda ada pada struktur yang tinggi.
4. Humas yang berada di bawah koordinasi Setda, harus saling berkoordinasi dengan Dinkominfo agar tidak terjadi tumpang tindih peran dan tugas.
5. Humas yang bergabung di bawah koordinasi Dinkominfo, cenderung lebih mudah berkoordinasi dan bekerja sama serta saling mendukung dengan bidang lain
6. Agar tugas juru bicara pimpinan dapat dilaksanakan dengan baik, pejabat humas Pemda harus memiliki pengetahuan yang luas dan mengetahui perkembangan terkini serta mendapatkan pendidikan dan pelatihan.

Proposisi-proposisi di atas kebenarannya hanya terbatas pada lingkup penelitian ini, sementara untuk lingkup yang lebih luas perlu diuji dalam kembali dalam penelitian menggunakan hipotesis (Kriyantono, 2015a), dengan informan atau responden yang lebih banyak lagi, agar dapat dihasilkan generalisasi yang dipercaya. Menurut Kriyantono (2015a), proposisi penelitian dapat dibedakan menjadi dua, yakni yang meneguhkan atau menguatkan teori dan proposisi yang khas yang melekat pada objek penelitian.

Kesimpulan

Penelitian telah berhasil mendeskripsikan praktik “PR *Excellent*” Humas Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan implementasi Permenkominfo No. 14/2016 terhadap Humas Pemerintah Daerah. Diketahui Pejabat Humas dan Pejabat Dinkominfo sebagai pejabat pengelola Bidang Komunikasi dan Informatika di daerah telah memahami Permenkominfo No.14/2016 sebagai Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Bidang Komunikasi dan Informatika. Dalam Permenkominfo tersebut, diatur tentang Penggabungan Urusan, Susunan Organisasi, Bentuk, Nomenklatur, Tipe, Tugas dan Fungsi Dinas Komunikasi dan Informatika (Dinkominfo) termasuk Lembaga Kehumasan Pemerintah Daerah (Pemda). Namun ada daerah yang belum menggabungkan Humas Pemerintah Daerahnya di bawah koordinasi Dinkominfo dan masih berada di OPD Setda masing-masing kabupaten/kota.

Bergabung atau tidaknya humas ke dalam Dinkominfo tergantung kebijakan Pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota. Hal tersebut tergantung bagaimana perhatian dan keinginan pimpinan memandang peran humas itu penting atau tidak (Nasution 2006). Demikian puladalam

peran dari *dominant coalition* yang diharapkan dapat mencapai efektivitas organisasi (Grung, 1992). Humas Pemerintah Daerah yang tidak bergabung ke dalam Dinkominfo mampu memperkuat penjelasan teoritis ini, yakni bagaimana Pimpinan memandang Bagian yang penting harus menjadi orang pertama yang bisa berhubungan langsung dengan pimpinan. Sehingga humas memiliki akses yang mudah ke *dominant coalition*.

Sementara implementasi Permenkominfo No. 14/2016, menunjukkan penempatan humas Pemerintah Daerah ada empat posisi pada struktural OPD masing-masing daerah, yaitu 1). Humas yang ditempatkan di Bagian sendiri pada struktur OPD Setda, 2). Humas yang ditempatkan satu Bagian bersama Sub Bagian Protokol 3). Humas yang ditempatkan di Sub Bagian pada Bagian OPD Setda. 4). Humas yang ditempatkan pada Bidang di bawah koordinasi OPD Dinas Kominfo. Selain itu nomenklatur Bidang Kehumasan di Dinas Kominfo juga berbeda. Misal ada yang nomenklaturnya Bidang Komunikasi dan Kehumasan Dinkominfo dan ada juga nomenklaturnya Bidang Humas dan IKP Dinkominfo.

Proposisi yang dihasilkan dalam penelitian ini ada enam, yaitu: 1.) Pejabat pengelola Bidang Komunikasi dan Informatika Pemerintah Daerah cenderung telah memahami Permenkominfo No. 14/2016, 2.) Jika Pimpinan Daerah memandang humas adalah bagian yang penting, humas cenderung ditempatkan pada struktur yang tinggi, memiliki akses yang mudah ke *dominant coalition* dan memiliki bagian sendiri pada struktur OPD, 3). Tugas manajerial cenderung dapat dilaksanakan dengan baik oleh humas Pemda jika posisi Humas PEMDA ada pada struktur yang tinggi. 4). Humas yang berada di bawah koordinasi Setda, harus saling berkoordinasi dengan Dinkominfo agar tidak terjadi tumpang tindih peran dan tugas, 5). Humas yang bergabung di bawah koordinasi Dinkominfo, cenderung lebih mudah berkoordinasi dan bekerja sama serta saling mendukung dengan bidang lain, dan 6). Agar tugas juru bicara pimpinan dapat dilaksanakan dengan baik, pejabat humas Pemda harus memiliki pengetahuan yang luas dan mengetahui perkembangan terkini serta mendapatkan pendidikan dan pelatihan.

Secara teori, dari keenam proposisi di atas, proposisi 2, 3 dan 6 memenuhi 10 prinsip standar efektivitas humas. Antara lain memiliki akses yang mudah ke *dominant coalition* dan langsung berkomunikasi dengan manajemen puncak (*empowerment*), memiliki bagian sendiri atau terintegrasi ke dalam satu departemen sendiri (*integration*). Juga memenuhi prinsip sebagai fungsi manajemen dan terpisah dari fungsi manajemen yang lain (*independence*). Prinsip lain

yang dipenuhi yakni fungsi strategis manajemen (*involvement*) dan penguasaan pengetahuan tentang bidang PR oleh praktisi PR. Sementara proposisi karakteristik yang khas melekat pada Humas Pemerintah Daerah terdapat pada proposisi 1, 4 dan 5.

Secara umum, dengan memenuhi prinsip standar efektivitas humas, dapat dikatakan efektivitas humas berjalan baik. Humas Pemda tidak menyerap semua prinsip efektivitas humas. Hal tersebut sesuai dengan pendapat McQuail (2000) dan Huang-Horowitz (2012). Sementara walaupun pejabat pengelola Bidang Komunikasi dan Informatika Pemerintah Daerah cenderung telah memahami Permenkominfo No. 14/2016, namun belum semua humas PEMDA bergabung di bawah koordinasi Dinkominfo karena tergantung kebijakan Pemimpin Daerah.

Kendala yang berpeluang untuk dihadapi oleh humas pemerintah daerah sehingga mengurangi keefektifan kinerja organisasi humas yaitu kepercayaan Pimpinan Daerah dengan memberikan akses ke *dominant coalition* tidak dimanfaatkan secara maksimal. Seperti menjadi juru bicara pimpinan puncak tidak dapat dilakukan karena tidak memiliki keterampilan, pengetahuan dan wawasan yang luas sehingga diperlukan pendidikan dan pelatihan bagi humas Pemda, struktur humas sebagian besar Pemda belum sesuai implementasi Permenkominfo No.14/2016 bahkan ada Pemda yang menempatkan pada struktur yang tidak mungkin terlibat dalam pengambilan keputusan. Meskipun dengan belum digabungkannya humas dengan Dinkominfo dinilai tidak terjadi tumpang tindih antara humas dan Dinkominfo, namun tetap terus diperlukan pembagian tugas yang jelas dan koordinasi yang intens diantara kedua OPD dalam satu pemerintahan daerah.

Implementasi Permenkominfo No. 14/2016 terhadap humas pemerintah daerah belum seperti yang diharapkan. Penempatan humas pada struktur OPD masing-masing kabupaten / kota bervariasi sesuai kebijakan pimpinan daerah dan otonomi daerah. Untuk itu perlu ketegasan dari Pemerintah dalam implementasi Permenkominfo No. 14/2016. Selain memudahkan dalam pembinaan Humas Pemda, implementasi Permenkominfo 14/2016 juga dapat mewujudkan integrasi yang ideal bagi humas Pemerintah dengan alur yang jelas, dari kementerian hingga kabupaten / kota dan mempertimbangkan efektivitas praktik Humas PEMDA sehingga dapat melaksanakan praktik “PR *Excellent*” dengan baik.

Daftar Pustaka

- Almaney, A. (1947). Communication and The Systems Theory of Organization. *The Journal of Business Communication*, 12(1), 35–43.
- Ashkenas, R., Ulrich, D., Jick, T., & Kerr, S. (2002). The boundaryless organization. *Facilities*, 20(10), 350–350. <https://doi.org/10.1108/f.2002.20.10.350.3>
- Bowen, S., Rawlins, B., & Martin, T. (2010). *Best Practice for Excellence in Public Relations from Overview of The Public Relations Function*. Harvard: Harvard Business Publishing.
- Bratakusumah, D. S. (2016). Reformasi Birokrasi Kehumasan untuk Optimalisasi Peran dan Fungsi Humas. Retrieved from <https://www.slideshare.net/DeddySupriadyBrataku/reformasi-birokrasi-kehumasan-untuk-optimalisasi-peran-dan-fungsi-humas>
- Budiman, F. (2017). Bambang Dwi Handono: Kehumasan Bagian Dinas Kominfo. Retrieved from <http://www.padang-today.com/bambang-dwi-anggono-kehumasan-bagian-dinas-kominfo/>
- Childers, L. (1989). Credibility of Public Relations at the NRC. *Public Relations Research Annual*, 1(1–4), 97–114. https://doi.org/10.1207/s1532754xjpr0101-4_5
- Cutlip, S. M., Center, A. H., & Broom, G. M. (1978). *Effective Public Relations*. New Jersey: Prentice Hall.
- Depari, E. (1994). *Public Relations dalam Dunia Usaha, Prospek, Peluang dan Tantangannya. Makalah pada Seminar Public Relations dalam Memengangkan Pertarungan di Dunia Usaha*, Jakarta.
- Djusan, A. (2012). Praktik Government Public Relations Paska Otonomi Daerah (Sebuah Tinjauan dengan Kasus Penyuluh KB Sebagai Government Public Relations Bidang KB) Aizirman Djusan. *Jurnal Studi Komunikasi Dan Media*, 16(1), 61–70.
- Dozier, D. M., Grunig, L. A., & Grunig, J. E. (1995). *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Effendy, O. U. (1986). *Human Relations dan Public Relations dalam Management*. Bandung: Alumni.
- Gregory, A. (2004). Public Relations and Management. In A. Theaker (Ed.), *Public Relations Handbook* (2nd ed., pp. 48–65). London And New York: Routledge Taylor & Francis Group.

- Gregory, A. (2005). *Public Relations Dalam Praktek*. Jakarta: Erlangga.
- Grunig, J. E. (1992). *Excellence in Public Relations and Communications Management*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates inc. Publishers.
- Grunig, J. E., & Grunig, L. A. (2008). Excellence theory in public relations: Past, present, and future. *Public Relations Research, 1*, 327–347. https://doi.org/10.1007/978-3-531-909189_22
- Grunig, J. E., & Hunt, T. T. (1984). *Managing Public Relations*. Holt: Rinehart and Winston.
- Grunig, L. A., Grunig, J. E., & Dozier, D. M. (2002). Excellent Public Relations and Effective Organizations: A Study of Communication Management in Three Countries. *A Study of Communication Management in Three Countries*, 653. <https://doi.org/10.4324/9781410606617>
- Huang-Horowitz, N. C. (2012). Conceptualizing a theoretical model for the practice of public relations in the small business environment. *Public Relations Journal of Public Relations Society of America, 6*, 1–35.
- Huang, Y.-H. C. (2012). Gauging an Integrated Model of Public Relations Value Assessment (PRVA): Scale Development and Cross-Cultural Studies. *Journal of Public Relations Research, 24*(3), 243–265. <https://doi.org/10.1080/1062726X.2012.671987>
- Husni, M., Sugiyanto, D. R., & Nurnisya, F. (2017). *Reputasi Yang Berkarakter*. (A. Wikan, Ed.). Jakarta: PT Media Piar Indonesia.
- Kementerian Komunikasi dan Informatika. (2015). Menkominfo: Humas Pemerintah Harus Tingkatkan Inovasi, Kreativitas dan Karya. Retrieved from <https://kominfo.go.id/index.php/content/detail/6435/Menkominfo%3A+Humas+Pemerintah+Harus+Tingkatkan+Inovasi,+Kreativitas+dan+Karya>
- Kementerian Komunikasi dan Informatika. (2016a). Ini Pedoman Menyiapkan Perangkat Daerah Bidang Kominfo. Retrieved from https://kominfo.go.id/content/detail/8095/inipedoman-menyiapkan-perangkat-daerah-bidang-kominfo/0/berita_satker
- Kementerian Komunikasi dan Informatika. (2016b). *Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 14/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Bidang Komunikasi dan Informatika*.
- Kriyantono, R. (2006). *Teknik Praktis Riset Komunikasi Disertai Contoh Praktis Riset Media, Public Relations, Advertising, Komunikasi Organisasi, Komunikasi Pemasaran*. Jakarta: Pnadamedia.

- Kriyantono, R. (2014). *Teori Public Relations Perspektif Barat & Lokal: Aplikasi Penelitian dan Praktik*. Jakarta: Perneradamedia.
- Kriyantono, R. (2015a). Konstruksi Humas Dalam Tata Kelola Komunikasi Lembaga Pendidikan Tinggi di Era Keterbukaan Informasi Publik, *18*(2), 117–126.
- Kriyantono, R. (2015b). *Public Relations, Issue & Crisis Management: Pendekatan Kritikal Public Relations, Etnografi Kritis & Kualitatif*. Jakarta: Prenadamedia.
- Kriyantono, R. (2017). Do the different terms affect the roles? A measurement of excellent and managerial role of business and government public relations practices in Indonesia. *International Journal of Applied Business and Economic Research*, *15*(6), 193–209.
- Kriyantono, R., & Mckenna, B. (2017). Developing a Culturally-Relevant Public Relations Theory for Indonesia. *Jurnal Komunikasi: Malaysian Journal of Communication*, *33*(1), 1–16.
- Kusumawardani, Q. D., & Dalimonthe, H. L. N. (2016). Cyber Government Public Relations (GPR) dalam Rangka Meningkatkan Citra Indonesia (Nation Branding). In *Prosiding Seminar Nasional Komunikasi* (pp. 1–11).
- Laborde, E. J. (2005). *Corporate Public Relations Practitioners' Perceptions of Program Evaluation and Encroachment Effect*. The Florida State University. Retrieved from <http://etd.lib.fsu.edu/theses/available/etd-03052005-172650/unrestricted/LabordeThesis.pdf>
- Lim, S., Goh, J., & Sriramesh, K. (2005). Applicability of the Generic Principles of Excellent Public Relations in a Different Cultural Context: The Case Study of Singapore. *Journal of Public Relations Research*, *17*(4), 315–340. https://doi.org/10.1207/s1532754xjpr1704_1
- McQuail, D. (2000). Some Reflections on the Bias of Media Theory. *Asian Journal of Communication*, *10*(2), 113.
- Moss, D., Likely, F., Sriramesh, K., & Ferrari, M. (2016). Structure of the public relations / communication department: Key findings from a global study. *Public Relations Review*, *43*(1), 80–90. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.10.019>
- Nasution, Z. (2006). *Manajemen Humas di Lembaga Pendidikan. Konsep, Fenomena dan Aplikasinya*. Malang: UMM Press.
- Nyhan, R. C. (2015). Trust and Its Role in Public Sector Organizations, *30*(1).

- Pemerintah Kabupaten Banjarnegara. (2017). Tupoksi. Retrieved from <http://www.banjarnegarakab.go.id/v3/index.php/pemerintahan2/kelembagaan/setda/bagumum/item/62-tupoksi-bagian-umum>
- Pompper, D. (2004). Linking ethnic diversity & two-way symmetry: Modeling female African American practitioners' roles. *Journal of Public Relations Research*, 16(3), 269–299.
- Prastya, N. M. (2016). Problem Struktural dalam Praktek Peran Manajerial Public Relations: Kasus Indonesia. *Jurnal Komunikasi*, 8(2), 107–119.
- Presiden RI. (2016). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
- Putra, I. G. N., & Melbourne, R. (2008). Konteks Historis Praktek Humas Di Indonesia. *Jurnal Ilmu Komunikasi*, 6(3), 178–190.
- Rachmadi, F. (1994). *Public Relations dalam Teori dan Praktek*. Jakarta: Gramedia.
- Rhee, Y. (2004). The employee-public-organization chain in relationship management: A casestudy of a government organization. *Journal of Doctoral Dissertation*, 16–45.
- Rudiantara. (2017). *Focus Group Discussion (FGD) Komunikasi Pemerintah di Era Digital*. Surabaya.
- Sari, B. W. N. (2012). *Humas Pemerintah*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sukmadinata, S. (2009). *Metode Penelitian Pendidikan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Thurlow, A., Kushniryk, A., Yue, A. R., Blanchette, K., Murchland, P., & Simon, A. (2016). Evaluating excellence: A model of evaluation for public relations practice in organizational culture and context. *Public Relations Review*, 43(1), 71–79. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.10.013>
- Wu, M. Y., Taylor, M., & Chen, M. J. (2001). Exploring societal and cultural influences on Taiwanese public relations. *Public Relations Review*, 27(3), 317–336. [https://doi.org/10.1016/S0363-8111\(01\)00089-3](https://doi.org/10.1016/S0363-8111(01)00089-3)
- Yulianita, N. (2002). Pengaruh Kepemimpinan Manajer Public Relations Terhadap Kualitas Manajemen Public Relations dan Korelasinya dengan Efektivitas Sistem Komunikasi Perusahaan. *Mediator*, 3(2), 221–240.